Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prednesené 27. júna 2019 [1]

Vec C-379/18

Deutsche Lufthansa AG
proti
Land Berlin,
za účasti:
Berliner Flughafen Gesellschaft mbH,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Letecká doprava – Letiskové poplatky – Ochrana práv užívateľov letísk – Možnosť dohodnúť poplatky odlišné od tých, ktoré schválil nezávislý dozorný orgán – Prostriedky nápravy – Právomoc občianskoprávneho súdu – Zlučiteľnosť so smernicou 2009/12/ES“

1. Smernica 2009/12/ES [2] stanovuje, že riadiace orgány letísk vyberajú od „užívateľov“ (pod ktorými sa rozumejú subjekty zodpovedné za prepravu cestujúcich, poštových zásielok a/alebo nákladu leteckou dopravou) [3] určité poplatky za využívanie zariadení a za služby, ktoré im uvedené orgány poskytujú.

2. Otázky vnútroštátneho súdu sa v podstate týkajú schvaľovania týchto letiskových poplatkov, a to buď nezávislým dozorným orgánom (ďalej len „dozorný orgán“), alebo riadiacim orgánom každého letiska. Okrem toho sa vnútroštátny súd pýta, akým spôsobom a na akom orgáne ich môže užívateľ napadnúť.

I. Právny rámec

A. Právo Únie. Smernica 2009/12

3. Článok 2 „Vymedzenie pojmov“ stanovuje:

„Na účely tejto smernice:

1. ‚letisko‘ je akákoľvek pozemná plocha osobitne upravená na pristávanie, vzlietnutie a manévrovanie lietadla vrátane pomocných zariadení, ktoré môžu tieto činnosti zahŕňať z dôvodu požiadaviek leteckej premávky a služieb, vrátane zariadení potrebných na pomoc komerčným leteckým službám;

1 Jazyk prednesu: španielčina.

2 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 11. marca 2009 o letiskových poplatkoch (Ú. v. EÚ L 70, 2009, s. [11]; ďalej len „smernica“).

3 Pojem *užívateľ* budem používať v tomto zmysle, pričom však tento pojem nezahŕňa cestujúcich, ktorí využívajú letiskové zariadenia a služby (na ktorých leteckí dopravcovia následne prenášajú výšku tohto poplatku).

2. ‚riadiaci orgán letiska' je subjekt, ktorý má v spojení s inými činnosťami alebo bez nich, podľa situácie, podľa vnútroštátnych zákonov, iných právnych predpisov alebo zmlúv za cieľ správu a riadenie infraštruktúry letiska alebo siete letísk a koordináciu a kontrolu činností jednotlivých prevádzkovateľov na príslušných letiskách alebo v príslušných sieťach letísk;

3. ‚užívateľ letiska' je každá fyzická osoba alebo právnická osoba zodpovedná za prepravu cestujúcich, poštových zásielok a/alebo nákladu leteckou dopravou z príslušného letiska alebo na príslušné letisko;

4. ‚letiskový poplatok' je poplatok vyberaný v prospech riadiaceho orgánu letiska, ktorý platia užívatelia letiska za použitie zariadení a za služby, ktoré poskytuje výlučne riadiaci orgán letiska a ktoré sa týkajú pristávania, vzlietnutia, osvetlenia a parkovania lietadiel, ako aj odbavovania cestujúcich a nákladu;

…".

4. V článku 3 „[Zákaz] diskriminácie" sa uvádza:

„Členské štáty v súlade s právom Spoločenstva zabezpečia, aby letiskové poplatky nediskriminovali užívateľov letiska. To neznamená, že sa letiskové poplatky nemôžu upravovať v prípade záležitosti verejného a všeobecného záujmu, vrátane environmentálnych záležitostí. Kritériá uplatnené pri takejto úprave musia byť relevantné, objektívne a transparentné."

5. Článok 5 „Spoločný systém spoplatňovania" znie:

„Členské štáty môžu po tom, ako informovali Komisiu a v súlade s právom Spoločenstva, umožniť riadiacemu orgánu letiska, aby uplatňoval spoločný a transparentný systém spoplatňovania na letiskách, ktorých služby využíva to isté mesto alebo aglomerácia, za predpokladu, že každé letisko v plnej miere spĺňa požiadavky transparentnosti uvedené v článku 7."

6. Článok 6 „Konzultácie a náprava" stanovuje:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby sa zaviedol postup pre povinné a pravidelné konzultácie medzi riadiacim orgánom letiska a užívateľmi letiska alebo zástupcami užívateľov letiska alebo združeniami užívateľov letiska, ktoré sa budú týkať fungovania systému letiskových poplatkov, výšky letiskových poplatkov a v prípade potreby kvality poskytovaných služieb. Tieto konzultácie sa konajú najmenej raz za rok, ak sa na posledných konzultáciách nedohodne inak. Ak existuje viacročná dohoda medzi riadiacim orgánom letiska a užívateľmi letiska či predstaviteľmi užívateľov letiska, potom sa konzultácie uskutočňujú v súlade s ustanoveniami tejto dohody. Členské štáty majú právo žiadať, aby sa konzultácie konali častejšie.

2. Ak je to možné, členské štáty zabezpečia, aby sa zmeny v systéme alebo výške letiskových poplatkov uskutočnili na základe dohody medzi riadiacim orgánom letiska a užívateľmi letiska. Riadiaci orgán letiska na tento účel predloží užívateľom letiska každý návrh na zmenu v systéme alebo výške letiskových poplatkov spolu s odôvodnením navrhovaných zmien najneskôr štyri mesiace pred tým, ako zmeny nadobudnú účinnosť, pokiaľ mu v tom nebránia výnimočné okolnosti, ktoré je potrebné zdôvodniť užívateľom letiska. Riadiaci orgán letiska konzultuje navrhované zmeny s užívateľmi letiska a zohľadní ich stanoviská skôr, ako rozhodnutie prijme. Riadiaci orgán letiska svoje rozhodnutie alebo odporúčanie zvyčajne uverejní, a to najneskôr do dvoch mesiacov pred nadobudnutím jeho účinnosti. V prípade, že riadiaci orgán letiska a užívatelia letiska nedospeli k dohode o navrhovaných zmenách, riadiaci orgán letiska odôvodní svoje rozhodnutie vzhľadom na názory užívateľov letiska.

3. Členské štáty zabezpečia, aby sa v prípade sporu o rozhodnutie o letiskových poplatkoch prijaté riadiacim orgánom letiska mohla každá strana obrátiť na nezávislý dozorný orgán uvedený v článku 11, ktorý preskúma dôvody na úpravu systému alebo výšky letiskových poplatkov.

4. Ak sa rozhodnutie riadiaceho orgánu letiska o úprave systému alebo výšky letiskových poplatkov predloží nezávislému dozornému orgánu, rozhodnutie nenadobudne účinnosť, kým dozorný orgán záležitosť nepreskúma. Nezávislý dozorný orgán do štyroch týždňov od vtedy, ako dostal vec na preskúmanie, prijme predbežné rozhodnutie o nadobudnutí účinnosti úpravy letiskových poplatkov, ak konečné rozhodnutie nie je možné prijať v rovnakej lehote.

5. Členský štát môže rozhodnúť, že neuplatní odseky 3 a 4 v súvislosti so zmenami výšky alebo štruktúry letiskových poplatkov na letiskách, pre ktoré:

a) existuje povinný postup podľa vnútroštátneho práva, podľa ktorého letiskové poplatky alebo ich maximálnu výšku určuje alebo schvaľuje nezávislý dozorný orgán…“.

7. V súlade s článkom 7 „Transparentnosť“:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby riadiaci orgán letiska vždy pred konzultáciami uvedenými v článku 6 ods. 1 poskytol každému užívateľovi letiska alebo zástupcom či združeniam užívateľov letiska informácie o zložkách, ktoré slúžia ako základ na určovanie systému alebo výšky všetkých poplatkov, ktoré na letisku vyberá riadiaci orgán letiska. Tieto informácie musia obsahovať aspoň:

a) zoznam jednotlivých služieb a infraštruktúry poskytovaných výmenou za účtovaný letiskový poplatok;

b) metodiku použitú na stanovenie letiskových poplatkov;

c) celkovú štruktúru nákladov vzhľadom na zariadenia a služby, na ktoré sa vzťahujú letiskové poplatky;

d) výnosy z jednotlivých poplatkov a celkové náklady na služby, na ktoré sa vzťahujú;

e) každé financovanie zariadení a služieb, na ktoré sa vzťahujú letiskové poplatky, zo strany verejných orgánov;

f) prognózy situácie na letisku, pokiaľ ide o poplatky, nárast premávky a navrhované investície;

g) reálne využívanie infraštruktúry letiska a zariadení za príslušné časové obdobie a

h) predpokladaný výsledok všetkých významných navrhovaných investícií s ohľadom na ich vplyv na kapacitu letiska.

…“

8. Článok 11 „Nezávislý dozorný orgán“ stanovuje:

„1. Členské štáty vymenujú alebo zriadia nezávislý orgán, ktorý vykonáva funkciu ich vnútroštátneho nezávislého dozorného orgánu, s cieľom zabezpečiť správne uplatňovanie opatrení prijatých na dosiahnutie súladu s touto smernicou a splniť prinajmenšom úlohy uvedené v článku 6. Tento orgán môže byť totožný so subjektom, ktorý členský štát poveril uplatňovaním dodatočných regulačných opatrení uvedených v článku 1 ods. 5 vrátane schvaľovania systému spoplatňovania a/alebo výšky letiskových poplatkov, pod podmienkou, že spĺňa požiadavky odseku 3 tohto článku.

…

7. Pri skúmaní dôvodov, ktoré viedli k úprave systému alebo výšky letiskových poplatkov podľa článku 6, dotknuté strany sprístupnia všetky potrebné informácie nezávislému dozornému orgánu, ktorý má povinnosť konzultovať so všetkými dotknutými stranami s cieľom dospieť k rozhodnutiu. Bez toho, aby bol dotknutý článok 6 ods. 4, nezávislý dozorný orgán vydá čo najskôr konečné rozhodnutie, najneskôr však do štyroch mesiacov od doručenia veci na preskúmanie. Táto lehota sa vo výnimočných a riadne odôvodnených prípadoch môže predĺžiť o dva mesiace. Rozhodnutia nezávislého dozorného orgánu majú záväznú platnosť bez toho, aby bolo dotknuté parlamentné alebo súdne preskúmanie, ktoré sa uplatňuje v členských štátoch.

…“

B. Nemecké právo

1. Verwaltungsgerichtsordnung (Správny súdny poriadok, ďalej len „VwGO“)

9. V § 42 ods. 2 sa uvádza, že pokiaľ zákon nestanovuje niečo iné, žaloba vo veci správneho súdnictva je prípustná len za predpokladu, že žalobca tvrdí, že správnym aktom, odmietnutím vydať ho alebo jeho nevydaním boli porušené jeho práva.

2. Luftverkehrsgesetz (zákon o leteckej doprave)

10. § 19b ods. 1 upravuje systém letiskových poplatkov. Riadiaci orgán letiska ho predkladá na schválenie orgánu príslušnému pre vydávanie licencií, ktorý ho schváli, ak sú splnené určité podmienky.[4]

11. § 19b ods. 3 upravuje postup schvaľovania systému poplatkov takto:

– najneskôr šesť mesiacov pred nadobudnutím jeho účinnosti musí riadiaci orgán letiska predložiť užívateľom letiska návrh systému poplatkov alebo akejkoľvek zmeny spolu s odôvodnením,

– najneskôr päť mesiacov pred nadobudnutím účinnosti systému poplatkov treba podať žiadosť o schválenie na orgáne príslušnom pre vydávanie licencií. Táto žiadosť musí byť odôvodnená a musí zohľadňovať námietky užívateľov,

– k schváleniu dôjde, ak je výška poplatkov primeraná vo vzťahu k predpokladaným prevádzkovým nákladom a cieľom týchto poplatkov je zabezpečiť efektívnosť služieb. Toto preskúmanie netreba vykonať, ak riadiaci orgán letiska a užívatelia dospeli k dohode o systéme poplatkov.

3. Bürgerliches Gesetzbuch (Občiansky zákonník, ďalej len „BGB“)

12. V zmysle § 315 BGB, ktorý sa týka zmlúv:

– ak má výšku plnenia určiť jedna zo zmluvných strán, v prípadne pochybnosti ju treba určiť spravodlivo,

4 Tieto poplatky musia byť v súlade s vhodnými, objektívnymi, transparentnými a nediskriminačnými kritériami; služby a infraštruktúra, za ktoré sa tieto poplatky vyberajú, musia byť jasne vymedzené; tieto poplatky sa musia vypočítať na základe nákladov a musia byť stanovené vopred; všetci užívatelia musia mať rovnaký prístup k službám a infraštruktúre; poplatky v rôznej výške možno uložiť len v prípade, ak je to objektívne odôvodnené.

– výška plnenia sa považuje za určenú vyhlásením zaslaným druhej zmluvnej strane,

– ak sa výška plnenia určí takto, druhá zmluvná strana je týmto určením viazaná len vtedy, ak je spravodlivé. V opačnom prípade ho určí súd.

II. Konanie na Súdnom dvore

13. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol doručený do kancelárie Súdneho dvora 8. júna 2018.

14. Písomné pripomienky predložili Deutsche Lufthansa, Berliner Flughafen Gesellschaft, spolková krajina Berlín, nemecká a poľská vláda, ako aj Komisia. Všetci uvedení účastníci konania s výnimkou poľskej vlády sa zúčastnili na pojednávaní, ktoré sa konalo 11. apríla 2019.

III. Skutkové okolnosti sporu a prejudiciálne otázky

A. Okolnosti predchádzajúce sporu

15. Dňa 25. júna 2014 predložila spoločnosť, ktorá prevádzkuje letisko Berlin-Tegel (Berliner Flughafen Gesellschaft mbH), spolkovej krajine Berlín, pod ktorú spadá dozorný orgán, na schválenie návrh letiskových poplatkov.

16. Dňa 13. októbra 2014 dozorný orgán v súlade s § 19b zákona o leteckej doprave udelil požadovaný súhlas.

17. Deutsche Lufthansa sa žalobou podanou na Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Vyšší správny súd Berlín-Brandenbursko, Nemecko) domáhala zrušenia tohto schválenia.

18. Uvedený súd rozsudkom z 22. júna 2016 odmietol túto žalobu ako neprípustnú, lebo sa domnieval, že Deutsche Lufthansa nemá aktívnu legitimáciu (podľa § 42 ods. 2 VwGO), keďže uvedené schválenie nemohlo porušovať jej práva.

19. Deutsche Lufthansa podala opravný prostriedok „Revision“ na Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko), ktorý položil Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Je vnútroštátny právny predpis, ktorý stanovuje, že systém letiskových poplatkov, o ktorom rozhodol riadiaci orgán letiska, sa musí predložiť na schválenie nezávislému dozornému orgánu, bez toho, aby riadiacemu orgánu letiska a užívateľovi letiska zakázal stanoviť poplatky odlišné od tých, ktoré schválil dozorný orgán, zlučiteľný so smernicou… 2009/12/ES…, najmä s jej článkom 3, článkom 6 ods. 3 až 5, ako aj článkom 11 ods. 1 a 7?

2. Je s uvedenou smernicou zlučiteľný taký výklad vnútroštátneho práva, podľa ktorého užívateľ letiska nemôže napadnúť schválenie systému letiskových poplatkov nezávislým dozorným orgánom, ale môže podať žalobu proti riadiacemu orgánu letiska a v nej tvrdiť, že poplatky stanovené v uvedenom systéme nie sú spravodlivé?“

20. Vnútroštátny súd uvádza, že podľa jeho vlastnej judikatúry [5] schválenie nie je právne záväzné pre stanovenie výšky poplatkov. § 19b zákona o leteckej doprave vytvára verejnoprávny vzťah len medzi dozorným orgánom a riadiacim orgánom letiska ako adresátom rozhodnutia o schválení. Keďže medzi riadiacim orgánom a užívateľmi letiska je súkromnoprávny vzťah, odmena dohodnutá medzi zmluvnými stranami by bola účinná aj bez schválenia.

21. Tvrdí, že podľa judikatúry občianskoprávnych súdov preskúmanie výšky poplatkov patrí do pôsobnosti týchto súdov, ktoré vykonávajú preskúmanie spravodlivosti podľa § 315 BGB.

22. Správne súdy by napriek tomu mohli mať právomoc prejednať priamu žalobu proti rozhodnutiu o schválení (a teda žalobkyňa by mohla byť aktívne legitimovaná v konaní o takej žalobe) v nasledujúcich prípadoch:

– ak by sa konštatovalo, že rozhodnutím o schválení sa stanovujú určité všeobecné zmluvné podmienky, ktoré zmluvné strany nemôžu zmeniť, takže sa nemôžu dohodnúť na iných poplatkoch, než aké uviedol dozorný orgán,

– ak by § 19b zákona o leteckej doprave poskytoval užívateľom letísk individualizovanú ochranu, v dôsledku čoho by im priznával väčší priamy záujem, než aký má široká verejnosť.

23. Vnútroštátny súd dodáva, že vzhľadom na rozsudok CTL Logistics [6] možno pochybovať o tom, či mechanizmus upravený v § 315 BGB môže spĺňať požiadavky smernice. Ak by občianskoprávne konanie nemohlo slúžiť na ochranu práv užívateľov letísk, títo užívatelia by nemohli hájiť svoje záujmy iným spôsobom, čo by odporovalo zásade účinnej súdnej ochrany zakotvenej v nemeckom základnom zákone.

24. Riešenie, ktoré navrhuje, spočíva vo výklade § 19b zákona o leteckej doprave v súlade s ústavou, ktorý by viedol k uznaniu aktívnej legitimácie užívateľov na základe § 42 ods. 2 VwGO.

B. Úvodné poznámky

25. Z informácií, ktoré sa nachádzajú v spise, vyplýva, že v Nemecku schvaľuje letiskové poplatky dozorný orgán. Užívateľ môže napadnúť toto rozhodnutie o schválení len *nepriamo* občianskoprávnou žalobou, takže ak súd prípadne vyhovie tejto žalobe, má z toho prospech len uvedený užívateľ. Naopak, riadiaci orgán letiska môže napadnúť rozhodnutie o schválení *priamo* žalobou vo veci správneho súdnictva.

26. Za týchto okolností sa pochybnosti vnútroštátneho súdu sústreďujú na otázku, či správny súd môže mať právomoc rozhodnúť o žalobe podanej užívateľom (leteckým dopravcom) *priamo* proti systému poplatkov, ktorý schválil dozorný orgán. O taký prípad by išlo, ak by sa zmluvné strany nemohli dohodnúť na iných cenách, než aké stanoví uvedený orgán, a ak by sa súdna ochrana práv užívateľov zverená občianskoprávnym súdom považovala za nezlučiteľnú so smernicou.

27. Súdny dvor nemôže vykladať vnútroštátne predpisy ani rozhodnúť, aké právomoci patria ktorým vnútroštátnym súdom alebo ako je upravená aktívna legitimácia žalobcov v občianskom súdnom konaní či v konaní vo veci správneho súdnictva. Naopak, môže poskytnúť výkladové usmernenia týkajúce sa práva Únie, ktoré umožnia vnútroštátnemu súdu vyvodiť potrebné závery.

5 Odvoláva sa na rozsudok z 8. júla 1977, vydaný v súvislosti s § 43 bývalého nariadenia o licenciách pre leteckú dopravu.

6 Rozsudok z 9. novembra 2017 (C-489/15, ďalej len „rozsudok CTL Logistics“, EU:C:2017:834).

28. Domnievam sa, že skôr, než sa budem zaoberať rozborom oboch prejudiciálnych otázok, je vhodné preskúmať, či smernica priznáva užívateľom letísk oprávnený záujem na napadnutí stanovenia poplatkov.

C. Oprávnený záujem užívateľov na napadnutí letiskových poplatkov

29. Komisia počas prípravy smernice o letiskových poplatkoch označila svoj návrh za súčasť „širšej iniciatívy, ktorá kladie dôraz na letiská a snaží sa podporovať účinnú prevádzku letísk a optimálne využitie ich obmedzenej kapacity“ [7]. Konkrétne poukázala na význam poplatkov pre efektivitu činnosti leteckých dopravcov. [8]

30. Vzájomná konkurencieschopnosť leteckých dopravcov Únie má teda kľúčový význam pri tvorbe systému letiskových poplatkov. [9]

31. Komisia zvažovala okrem iného tieto možnosti:

– priznať právomoc upraviť túto otázku členským štátom,

– stanoviť maximálny zásah, teda regulačný systém, ktorý by sa uplatňoval jednotne v celej Únii a podľa ktorého by sa letiskové poplatky určovali a vyberali v súlade s jednotnou metódou výpočtu,

– zaviesť ako strednú cestu všeobecný rámec s určitými spoločnými zásadami, v ktorom by vnútroštátne regulačné orgány mohli ľahšie prispôsobovať smernicu vnútroštátnym pomerom. [10]

32. Presadila sa tretia možnosť, ktorá je vyjadrená v odôvodnení 2 smernice. [11] Vzťah medzi riadiacimi orgánmi letísk a užívateľmi, pokiaľ ide o poplatky, sa preto musí riadiť určitými základnými zásadami, ktoré sú vymedzené v ustanoveniach tejto smernice.

33. Sú to konkrétne zásady zákazu diskriminácie, transparentnosti a účasti dotknutých subjektov na postupe.

7 Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o letiskových poplatkoch (predložený Komisiou) SEK(2006) 1688, SEK(2006) 1689. KOM(2006) 820 v konečnom znení.

8 „Leteckí dopravcovia EÚ pracujú v silne periodickom hospodárskom prostredí v zvýšenej medzinárodnej hospodárskej súťaži… . Celý dodávateľský reťazec v oblasti civilného letectva by mal byť čo najviac konkurencieschopný, pretože by to zabezpečilo pokračujúcu konkurencieschopnosť celého hospodárstva EÚ. Letiskové poplatky sú dôležitým článkom tohto reťazca, pretože predstavujú 4 % až 8 % prevádzkových nákladov hlavných leteckých dopravcov EÚ.“

9 Nemecká vláda si to uvedomuje, keďže vo svojich pripomienkach (bod 54) uznáva význam výšky poplatkov pre letiská a pre leteckých dopravcov ako faktor, ktorý leteckí dopravcovia zohľadňujú pri výbere svojich cieľových letísk.

10 Analýza dopadu návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o letiskových poplatkoch (predloženého Komisiou) SEK(2006) 1688, bod 6.2.2. [http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2006/1688/COM_SEC(2006)1688_EN.pdf].

11 „Je potrebné ustanoviť spoločný rámec na reguláciu základných prvkov letiskových poplatkov a spôsobu, akým sa určujú, pretože ak takýto rámec bude chýbať, môže to mať za následok nesplnenie základných požiadaviek vo vzťahu medzi riadiacimi orgánmi letísk a užívateľmi letísk.“

34. Čo sa týka *zákazu diskriminácie*, článok 3 smernice vyžaduje, aby poplatky „nediskriminovali užívateľov letiska“. Účelom tohto pravidla je zaručiť spravodlivé podmienky hospodárskej súťaže medzi leteckými dopravcami, ktorí využívajú letisko, pričom má zabrániť tomu, aby niektorí leteckí dopravcovia boli zvýhodnení na úkor iných, a teda mohli prekonať svojich konkurentov tým, že budú ponúkať na trhu atraktívnejšie služby.[12]

35. Pokiaľ ide o *účasť užívateľov* na postupe určovania poplatkov, článok 6 smernice vyžaduje, aby sa medzi užívateľmi a riadiacimi orgánmi konali pravidelné konzultácie – najmenej raz za rok – (odsek 1), ako aj pred každou zmenou v systéme alebo výške letiskových poplatkov (odsek 2).[13]

36. Konečné rozhodnutie, ktoré sa prijme, môže mať dve formy stanovené v článku 6 smernice podľa toho, či

– riadiaci orgán letiska má právomoc rozhodovať o poplatkoch (odsek 2). V tomto prípade možno jeho rozhodnutie napadnúť na dozornom orgáne opravným prostriedkom s odkladným účinkom,

– právomoc určovať alebo schvaľovať „letiskové poplatky alebo ich maximálnu výšku“ má dozorný orgán [ods. 5 písm. a)]. V tomto prípade by konzultačný postup podľa článku 6 ods. 1 a 2[14] predchádzal návrhu, ktorý by v Nemecku predložil riadiaci orgán letiska nezávislému orgánu.

37. Smernica napokon v článku 7 zakotvuje *transparentnosť*. Hoci v tomto ustanovení sú spomenuté len konzultácie podľa článku 6 ods. 1, zásada transparentnosti sa dotýka aj postupu zmeny systému alebo výšky poplatkov špecifikovaného v odseku 2. Preto sa vyžaduje, aby riadiaci orgán letiska predložil užívateľom návrh zmeny „spolu s odôvodnením navrhovaných zmien“.

38. Smernica v článku 6 nielen stanovuje, že na poplatky sa vzťahujú zásady, ktoré som vymenoval vyššie, ale tiež upravuje *prostriedky nápravy* užívateľov letísk proti rozhodnutiam riadiaceho orgánu, ktoré podľa ich názoru nezodpovedajú uvedeným zásadám.

39. Tieto prostriedky nápravy korešpondujú s právami priznanými užívateľom. Ak smernica stanovuje, že im treba zabezpečiť informovanú účasť na rozhodovacom procese (do takej miery, že ak sa riadiaci orgán nestotožní s ich tvrdeniami, musí vydať odôvodnené rozhodnutie), zároveň im priznáva *právo*, ktoré treba rešpektovať. Normotvorca Únie chcel, aby stanovisko užívateľov bolo nevyhnutným prvkom pri prijímaní konečného rozhodnutia.

40. To isté platí pre zásady transparentnosti a zákazu diskriminácie: užívatelia môžu namietať ich porušenie, ktoré prípadne môže viesť k zrušeniu rozhodnutia o schválení poplatkov. Ak toto rozhodnutie odporuje napríklad rovnosti leteckých dopravcov, je takmer nepochybné, že letecký dopravca poškodený touto diskrimináciou musí mať k dispozícii prostriedok nápravy.

12 Počas legislatívneho postupu bolo toto pravidlo doplnené s cieľom upozorniť na to, že zásada zákazu diskriminácie nebráni uskutočňovaniu úpravy poplatkov pre objektívne, transparentné príčiny všeobecného záujmu [legislatívne uznesenie Európskeho parlamentu z 15. januára 2008 o návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o letiskových poplatkoch [KOM(2006) 0820 – C6-0056/2007 – 2007/0013(COD)]. Podľa článku 3 smernice musia byť kritériá uplatnené pri takýchto úpravách „relevantné, objektívne a transparentné“. V podobnom zmysle smernica dovoľuje uplatňovať rozdielnu výšku poplatkov v prípade odlišnej infraštruktúry alebo úrovne služieb. Služby však nemožno poskytovať diskriminačne (odôvodnenie 15 a článok 10 smernice). O prístupe sa musí rozhodovať na základe objektívnych kritérií, ktoré musí „vyprac[ovať] riadiaci orgán letiska“.

13 Ak sa nedospeje k dohode, riadiaci orgán musí odôvodniť svoje rozhodnutie vzhľadom na názory užívateľov.

14 Tieto konzultácie nie sú upravené len v článku 6: podľa článku 11 ods. 7 „pri skúmaní dôvodov, ktoré viedli k úprave systému alebo výšky letiskových poplatkov podľa článku 6, dotknuté strany sprístupnia všetky potrebné informácie nezávislému dozornému orgánu, ktorý má povinnosť konzultovať so všetkými dotknutými stranami s cieľom dospieť k rozhodnutiu“. To znamená, že dozorný orgán musí – či už v konaní o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu riadiaceho orgánu letiska, alebo v rámci samotného rozhodovacieho postupu – vziať do úvahy názor užívateľov letiska.

41. Týmto prípadným prostriedkom nápravy možno navyše napadnúť iné prvky zavedeného systému poplatkov. Hospodársky vzťah medzi riadiacim orgánom letiska a užívateľmi musí byť založený na rovnováhe medzi poplatkami a nákladmi, na financovanie ktorých sa poplatky vyberajú.[15] Užívateľ musí mať preto k dispozícii mechanizmus, ktorým môže napadnúť poplatky, ktorých výška presahuje túto rovnováhu, teda predstavuje výdavok, ktorý je jednoznačne neprimeraný vo vzťahu k nákladom na službu alebo k využívaniu zariadenia.

42. Článok 6 smernice stanovuje, že opravné prostriedky proti rozhodnutiam riadiaceho orgánu, pokiaľ má tento orgán právomoc schvaľovať poplatky, treba podať na dozornom orgáne. V tomto ustanovení sa však neuvádza, že rozhodnutie uvedeného orgánu, ktorým sa rozhodlo o takom opravnom prostriedku, možno napadnúť žalobou.

43. Zmienka o súdnom preskúmaní aktov vydaných dozorným orgánom sa nachádza v článku 11 ods. 7 *in fine* smernice. Podľa citovaného ustanovenia rozhodnutia tohto orgánu „majú záväznú platnosť bez toho, aby bolo dotknuté parlamentné alebo súdne preskúmanie, ktoré sa uplatňuje v členských štátoch“.

44. Znenie článku 11 ods. 7 posledného pododseku smernice vyvoláva aspoň dva problémy:

– prvým problémom je, že odsek 7 sa v zásade týka jedného špecifického typu aktov dozorného orgánu, a nie všetkých jeho aktov.[16] Konkrétne sa obmedzuje na akty prijaté po „skúmaní dôvodov, ktoré viedli k úprave systému alebo výšky letiskových poplatkov…“,

– druhým problémom je, že doslovné znenie tohto ustanovenia podľa všetkého dovoľuje členským štátom stanoviť, že rozhodnutia dozorného orgánu nepodliehajú súdnemu, ale len parlamentnému preskúmaniu.[17]

45. Domnievam sa, že tieto dva problémy možno v abstraktnejšej rovine vyriešiť, ak sa uplatnia ustanovenia primárneho práva Únie. Článok 19 ods. 1 *in fine* ZEÚ všeobecne ukladá členským štátom povinnosť zaviesť „v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany“. V obdobnom zmysle sa v článku 47 Charty základných práv Európskej únie deklaruje, že „každý, koho práva a slobody zaručené právom Únie sú porušené, má… právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom“.

46. Pokiaľ smernica priznáva užívateľom letísk tak oprávnený záujem, ako aj skutočné subjektívne práva, uplatnenie citovaných dvoch ustanovení vyššej právnej sily vyžaduje, aby členské štáty zaviedli procesné prostriedky, ktoré zaručia účinnú súdnu ochranu uvedených užívateľov v tejto konkrétnej oblasti.

47. Pochybnosti, ktoré vyjadril vnútroštátny súd, spočívajú práve v tom, či mechanizmus upravený nemeckým právom postačuje na zabezpečenie účinnej súdnej ochrany práv a záujmov, ktoré smernica priznáva užívateľom letiska.

15 Pozri najmä odôvodnenie 1 („náklady na tieto činnosti premietajú do letiskových poplatkov“) a odôvodnenie 10 („cieľom vyberania letiskového poplatku [je] najmä návratnosť nákladov za poskytovanie zariadení a služieb pre civilné letectvo“) smernice. Mimoriadne výstižné je odôvodnenie 15: „riadiace orgány letísk by mali mať možnosť uplatňovať letiskové poplatky zodpovedajúce infraštruktúre a/alebo úrovni poskytovaných služieb, keďže leteckí dopravcovia majú oprávnený záujem požadovať od riadiaceho orgánu letiska služby, ktoré zodpovedajú pomeru ceny a kvality“.

16 Návrh smernice predložený Komisiou sa vzťahoval na všetky akty dozorného orgánu.

17 Tento druhý problém neexistuje v Nemecku, kde bol zavedený systém súdneho preskúmania rozhodnutí dozorného orgánu. Ako zdôrazňuje vnútroštátny súd, ťažkosti vyvoláva otázka, či sú prostriedky na dosiahnutie tohto preskúmania v súlade so smernicou. Komisia na pojednávaní uznala, že parlamentné preskúmanie nie je alternatívou súdneho preskúmania, ktoré musia mať užívatelia vždy k dispozícii.

D. O možnosti, aby sa riadiaci orgán a užívatelia dohodli na iných poplatkoch, než aké schválil dozorný orgán (prvá prejudiciálna otázka)

48. Ako už bolo uvedené, podľa nemeckého systému riadiaci orgán letiska predkladá návrh a dozorný orgán schvaľuje letiskové poplatky.

49. Nemecký zákonodarca si teda vybral možnosť, ktorú poskytuje článok 6 ods. 5 písm. a) smernice. V súlade s touto možnosťou musí priznať rozhodnutiam dozorného orgánu záväzné účinky, lebo práve tento dôsledok odôvodňuje organizačnú štruktúru smernice a zabezpečuje jej účelnosť.

50. Sotva by malo zmysel, ak by sa v článku 5 smernice hovorilo o „spoločn[om] a transparentn[om] systém[e]“ pre letiská, „ktorých služby využíva to isté mesto alebo aglomerácia“, ak by boli dovolené osobitné dohody, ktorými by sa obchádzalo jeho uplatňovanie vo vzťahu k jednému alebo viacerým užívateľom.

51. Uvedené osobitné dohody by mali vplyv jednak na *spoločný* charakter systému poplatkov a jednak – z hľadiska transparentnosti – by nenapraviteľne narúšali trh.

52. Užívatelia totiž musia mať k dispozícii informácie o „zložkách, ktoré slúžia ako základ na určovanie systému alebo výšky všetkých poplatkov, ktoré na letisku vyberá riadiaci orgán letiska“ (článok 7 ods. 1).[18] Medzi týmito prvkami sa nachádzajú napríklad prvky týkajúce sa pomeru nákladov a poplatkov. Bolo by napríklad zbytočné poskytnúť informácie o výnosoch z jednotlivých poplatkov a nákladoch na služby, na ktoré sa vzťahujú [článok 7 ods. 1 písm. d)], ak by sa tento údaj po schválení systému poplatkov nemusel zohľadniť.

53. Smernica dokonca aj v prípadoch „diferenciácie služieb“ uvedených v jej článku 10 používa všeobecné kategórie a neumožňuje rozlišovanie vo vzťahu k určitým užívateľom. Podľa tohto ustanovenia riadiaci orgán môže poskytovať služby na mieru, pričom v takom prípade sa výška poplatkov môže odlišovať „na základe kvality a rozsahu… služieb a nákladov na ne alebo na akomkoľvek inom *objektívnom a transparentnom základe*“. Tieto „diferencované letiskové poplatky“ sú však súčasťou samotného všeobecného systému, ktorý (v Nemecku) schvaľuje dozorný orgán, ktorý určuje jeho obsah, pričom o jeho prvkoch sa individuálne nerokuje.

54. Na pojednávaní sa hovorilo o možnosti, aby sa riadiaci orgán letiska a užívatelia dohodli na poplatkoch, ak dozorný orgán schvaľuje ich *maximálnu výšku* [článok 6 ods. 5 písm. a) *in fine* smernice]. Bolo by potrebné objasniť, či by v takom prípade prichádzalo do úvahy individuálne rokovanie, alebo či by sa muselo rokovať spoločne so všetkými užívateľmi letiska.[19]

55. Vyššie uvedené argumenty svedčia v prospech kladnej odpovede, pokiaľ: (i) sa dodrží stanovená maximálna výška; (ii) rokovanie musí byť v každom prípade kolektívne; (iii) ktorýkoľvek z leteckých dopravcov môže využiť rovnaký poplatok, aký bol priznaný jednému alebo viacerým iným leteckým dopravcom, ktorý nepresahuje schválenú maximálnu výšku, a (iv) dohody riadiaceho orgánu letiska s užívateľmi môže následne preskúmať dozorný orgán. Len tak budú dodržané zásady, z ktorých vychádza smernica, najmä zásada zákazu diskriminácie.[20]

18 V článku 6 ods. 2 je v súvislosti so zmenami spomenuté „odôvodnen[ie] navrhovaných zmien“.

19 Domnievam sa, že táto diskusia nie je dôležitá pre rozhodnutie v tejto veci, keďže podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania dozorný orgán schválil návrh riadiaceho orgánu letiska, takže tu nejde o stanovenie maximálnej výšky. Na pojednávaní bolo zdôraznené, že sadzobník poplatkov sa skladá z rôznych prvkov, pričom každý z nich možno hospodársky ohodnotiť a ich súčet predstavuje konečný výsledok. Poplatky, ktoré sú nižšie než maximálna hodnota, musia nevyhnutne spĺňať tieto kritériá.

20 Zdá sa, že nemecká vláda to prirodzene uznáva, keďže vo svojich písomných pripomienkach (bod 35) uvádza, že od sadzobníka poplatkov sa možno odchýliť, pokiaľ sa dodrží maximálna výška stanovená týmto sadzobníkom a zohľadnia sa zásady transparentnosti, objektívnosti a zákaz diskriminácie.

E. O nemeckom systéme súdnej ochrany a jeho zlučiteľnosti so smernicou (druhá prejudiciálna otázka)

56. Základné črty nemeckého systému, ktoré sú opísané v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, možno zhrnúť takto:[21]

– zmluvný vzťah medzi užívateľmi a riadiacim orgánom letiska sa riadi občianskoprávnymi predpismi,

– o sporoch týkajúcich sa poplatkov medzi oboma zmluvnými stranami rozhodujú občianskoprávne súdy. Tieto súdy rozhodujú podľa „kritérií spravodlivosti“, pričom sa usilujú nastoliť rovnováhu medzi objektívnymi hospodárskymi záujmami každej zmluvnej strany v závislosti od predmetu zmluvy a rozsahu plnenia, za ktoré sa žiada cena (poplatok), ktorá musí predstavovať „primerané protiplnenie“,

– riadiaci orgán letiska má pri určovaní „primeraného protiplnenia“ istú mieru voľnej úvahy. Občianskoprávne súdy sa usilujú dosiahnuť zmluvnú spravodlivosť: ak sa domnievajú, že poplatky sú príliš vysoké, môžu stanoviť ich spravodlivú výšku s účinkami *ex tunc*,

– rozhodnutia občianskoprávnych súdov majú dôsledky len *inter partes*.[22]

57. Keďže vnútroštátne mechanizmy na ochranu práv užívateľov letísk nie sú harmonizované, každý členský štát má právomoc stanoviť ich v súlade so zásadou procesnej autonómie, a so zreteľom na zásady ekvivalencie a efektivity.

58. Na prvý pohľad by sa teda systém súdnej ochrany vytvorený nemeckým zákonodarcom mohol považovať za legitímny, ak by § 315 BGB poskytoval vhodný procesný rámec na ochranu práv užívateľov, a to pokiaľ ide tak o jeho procesné aspekty (informácie, konzultácie a účasť), ako aj hmotnoprávne aspekty (zákaz diskriminácie a súlad medzi poplatkami a nákladmi).

59. Domnievam sa však, že uvedený systém nie je legitímny.

60. Z vyššie zhrnutého opisu vyplýva, že systém vytvorený nemeckým právom pre napadnutie letiskových poplatkov sa zhoduje so systémom, ktorý bol preskúmaný v rozsudku CTL Logistics, ktorý vyvolával obdobné problémy, ktoré sa v predmetnej veci týkali nemeckých železničných poplatkov. Vzhľadom na podobnosť týchto vecí je potrebné vychádzať z citovaného rozsudku, keďže v uvedenej veci sa diskutovalo aj o uplatnení § 315 BGB pri rozhodovaní o príslušných sporoch.

61. Ako námietka voči uplatneniu rozsudku CTL Logistics na prejednávaný spor bolo uvedené, že právna úprava využívania železničnej infraštruktúry a štruktúra železničných poplatkov nie sú porovnateľné s právnou úpravou využívania infraštruktúry letísk a so štruktúrou letiskových poplatkov.

62. Je pravda, že medzi odvetvím železničnej dopravy a odvetvím leteckej dopravy existujú rozdiely v právnej úprave. Zatiaľ čo v prvom uvedenom odvetví smernica 2012/34/EÚ[23] upravuje tak prideľovanie kapacity železničnej infraštruktúry (a servisných zariadení) železničným podnikom, ako aj stanovovanie železničných poplatkov, v odvetví leteckej dopravy je právna úprava rozptýlenejšia. Ak sa však pozrieme na podstatu oboch právnych úprav, pokiaľ ide o železničné alebo letiskové poplatky, podobnosti prevažujú nad odlišnosťami.

21 Pozri najmä body 22 a 38.

22 Čo nebráni tomu, aby iní užívatelia po oboznámení sa s rozhodnutím občianskoprávneho súdu podali vlastné žaloby s cieľom dosiahnuť, aby sa na nich uplatnilo rovnaké riešenie.

23 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 21. novembra 2012, ktorou sa zriaďuje jednotný európsky železničný priestor (Ú. v. EÚ L 343, 2012, s. 32). Touto smernicou bola zrušená smernica Európskeho parlamentu a Rady 2001/14/ES z 26. februára 2001 o prideľovaní kapacity železničnej infraštruktúry, vyberaní poplatkov za používanie železničnej infraštruktúry a bezpečnostnej certifikácii (Ú. v. ES L 75, 2001, s. 29; Mim. vyd. 07/005, s. 404).

63. V oboch prípadoch majú (železničné alebo letiskové) zariadenia obmedzené kapacity, ktoré sa musia poskytovať užívateľom bez diskriminácie. V oboch odvetviach je zachované rozlišovanie medzi infraštruktúrou a službami, ktoré správca (manažér železničnej infraštruktúry alebo riadiaci orgán letiska) musí dať k dispozícii užívateľovi (železničnému podniku alebo leteckému dopravcovi), na jednej strane a na druhej strane službami, ktoré môže poskytovať tretia osoba (prevádzkovateľ železničných servisných zariadení alebo dodávateľ služieb pozemnej obsluhy).

64. Pokiaľ ide o zásadu zákazu diskriminácie, podobnosť medzi právnou úpravou železničných poplatkov a právnou úpravou letiskových poplatkov je nesporná.[24] Nevyhnutnej rovnosti medzi podnikmi, ktoré sú užívateľmi, zodpovedá potreba, aby sa rozhodnutia o železničných alebo letiskových poplatkoch rovnako týkali všetkých zúčastnených subjektov. Na zabezpečenie jednotnosti kritérií pri stanovovaní železničných poplatkov a letiskových poplatkov sa vyžaduje, aby existoval jeden dozorný orgán, ktorý má posledné slovo.

65. Rovnaká podobnosť sa týka funkcií tohto dozorného orgánu. V odvetví železničnej dopravy sú jeho právomoci podobné tým, ktoré boli uvedené v súvislosti s letiskovými poplatkami. Články 55 až 58 smernice 2012/34 konkrétne upravujú regulačný orgán, na ktorom podniky, ktoré poskytujú služby, môžu napadnúť (článok 56) systém železničných poplatkov, ako aj ich úroveň alebo štruktúru.

66. Preto sa domnievam, že z porovnania právnej úpravy železničného priestoru, pokiaľ ide o železničné poplatky, a právnej úpravy leteckej dopravy, pokiaľ ide o letiskové poplatky, vyplýva taká miera podobnosti, ktorá umožňuje uplatniť rozsudok CTL Logistics na letiskové poplatky.

67. Na základe tohto predpokladu poukážem na to, že odpoveď, ktorú Súdny dvor poskytol v rozsudku CTL Logistics, možno použiť aj v prejednávanej veci. Úvahy uvedené v tomto rozsudku sú zoradené do siedmich nadväzujúcich argumentov (body 69 až 102), pričom sa budem osobitne zaoberať štyrmi z nich.

68. V prvom rade Súdny dvor určil, že „posúdenie založené na spravodlivom zaobchádzaní v každom jednotlivom prípade je v rozpore so zásadou zákazu diskriminácie zakotvenou v článku 4 a 5 a v odôvodnení 11 smernice 2001/14“. Na odôvodnenie tohto konštatovania dodal, že „tým, že uplatňovanie § 315 BGB stojí výlučne na ekonomickej racionálnosti individuálnej zmluvy, nerešpektuje skutočnosť, že stanovenie poplatkov len na jednotných kritériách môže zaručiť, že politika v oblasti poplatkov sa bude uplatňovať rovnako na všetky železničné podniky“[25].

69. Z tých istých úvah pritom vyplýva, že – pokiaľ ide o letiskové poplatky – mechanizmus rozhodovania občianskoprávnych súdov podľa kritérií spravodlivosti len s účinkami *inter partes* nie je v súlade so *spoločným* systémom a so zásadou zákazu diskriminácie zakotvenou v článku 3 smernice.

70. V druhom rade „rôzne rozhodnutia vzájomne nezávislých občianskoprávnych súdov, ktoré prípadne nie sú zjednotené judikatúrou odvolacích súdov, by nahradili jednotnosť kontroly vykonávanej príslušným orgánom, ktorá podlieha podmienke, že výkon tejto kontroly môž[u] prípad[n]e ďalej preskúmať súdy, ktoré sú príslušné rozhodovať o žalobách podaných proti rozhodnutiam tohto orgánu, ktorými sú v tomto prípade správne súdy…. Z toho vyplýva, že sa spájajú dve nekoordinované možnosti rozhodovania, a to v zjavnom rozpore s cieľom sledovaným článkom 30 smernice 2001/14“[26].

24 Pokiaľ ide o letiskové poplatky, smernica 2009/12 stanovuje zásadu diskriminácie v článku 3. Čo sa týka železničných poplatkov, smernica 2012/34 ju zdôrazňuje v článku 29 ods. 3: „Manažéri infraštruktúry zabezpečia, aby výsledkom používania režimov spoplatňovania boli rovnocenné a nediskriminačné poplatky pre rôzne železničné podniky, ktoré zabezpečujú služby rovnakého charakteru na podobnej časti trhu…“.

25 Rozsudok CTL Logistics, body 70 a 74.

26 Tamže, bod 87. Východiskový stav je jednoznačnejšie opísaný v návrhoch, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi vo veci CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2016:901, body 1 a 9).

71. Podobne je to aj v odvetví letísk. Jednotnosť kritérií dozorného orgánu – či už tento orgán sám priamo schvaľuje systém poplatkov, alebo v konaniach o opravných prostriedkoch preskúmava systém poplatkov schválený riadiacim orgánom letiska – je ohrozená systémom, ktorý neumožňuje užívateľom priamo napadnúť akty tohto orgánu a namiesto toho musia podávať individuálne občianskoprávne žaloby s účinkami *inter partes*.[27]

72. Po tretie v dvojakom systéme preskúmania železničných poplatkov dozorný orgán nemusel upravovať systém poplatkov podľa rozhodnutí občianskoprávnych súdov v súlade s § 315 BGB, keďže „žiadna taká povinnosť… nevyplýva z ustanovení smernice 2001/14 týkajúcich sa regulačného orgánu“[28].

73. To platí aj pre letiskové poplatky. Predpoklad, že dozorný orgán „sa má obmedzovať na reagovanie na individuálne rozhodnutia, ktoré boli prijaté občianskoprávnymi súdmi na základe § 315 BGB“[29], aj v tomto odvetví odporuje úlohe dozorného orgánu.

74. V štvrtom rade Súdny dvor zdôraznil, že ak by sa v odvetví železničnej dopravy uplatňoval mechanizmus dvojakej súdnej právomoci, „záväzná povaha rozhodnutí prijatých regulačným orgánom pre všetky dotknuté strany, ako vyplýva z článku 30 ods. 5 druhého pododseku smernice 2001/14, by nebola dodržaná. … Bolo by v rozpore s touto zásadou, keby rozsudky vydané občianskoprávnymi súdmi, prípadne na základe kritérií stanovenými právnou úpravou týkajúcou sa výpočtu poplatkov, mali účinok obmedzený len na účastníkov konaní prebiehajúcich pred týmito súdmi“[30].

75. Aj tento argument možno uplatniť na spory týkajúce sa letiskových poplatkov vedené na základe žalôb užívateľov, keďže rozsudky občianskoprávnych súdov, ktorými sa o týchto sporoch rozhodne, nemajú účinky *erga omnes*.

76. Právomoc, ktorú má občianskoprávny súd podľa § 315 BGB, spočíva v úprave synalagmatických aspektov zmluvného vzťahu *ex aequo*. Občianskoprávny súd by mohol v tomto zmysle dokonca posúdiť aj primeranosť nákladov na poskytovanú službu vo vzťahu k cene (poplatku).

77. Logicky sa však možno domnievať, že občianskoprávny súd by neposudzoval iné kľúčové aspekty procesu, ktorý viedol ku schváleniu poplatku, ako sú otázky týkajúce sa tvorby vôle rozhodujúceho orgánu alebo prípadných formálnych nedostatkov, ktoré mohli byť dôležité pri formovaní obsahu správneho rozhodnutia.[31]

78. Za týchto okolností by sa užívatelia – ktorí podľa nemeckých správnych súdov nemajú aktívnu legitimáciu na podanie žaloby proti rozhodnutiam dozorného orgánu na týchto súdoch – nemohli obrátiť na nijaký súd, ktorý by preskúmal tieto skutočnosti predovšetkým administratívnej povahy, ktoré sú rozhodujúce pre schválenie poplatkov.

79. Tiež nie je zrejmé, že účinky rozsudku občianskoprávneho súdu vydaného v danom spore by sa mohli uplatniť aj na iných užívateľov. Zdá sa, že jediným prostriedkom, ktorý by mali títo užívatelia k dispozícii, by bolo podanie ďalších občianskoprávnych žalôb. Účinnosť smernice by teda závisela od neovplyvniteľných okolností a bola by podmienená individuálnym rozhodnutím podať ďalšie žaloby, čo nezaručuje zachovanie spoločného systému poplatkov, založeného na zákaze diskriminácie, transparentnosti a účasti užívateľov.

27 Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa predpokladá, že administratívnoprávny vzťah existuje len medzi dozorným orgánom a riadiacim orgánom letiska, takže žalobu vo veci správneho súdnictva môže podať len riadiaci orgán letiska.

28 Rozsudok CTL Logistics, bod 91.

29 Tamže, bod 92.

30 Tamže, bod 94.

31 Ako bolo vysvetlené na pojednávaní, mechanizmus upravený v § 315 BGB je obmedzený na posúdenie spravodlivej rovnováhy plnení zmluvných strán bez skúmania rozhodnutia, ktorým sa schvaľuje systém poplatkov.

80. Z vyššie uvedeného vyplýva, že užívatelia musia mať k dispozícii prostriedok nápravy pred súdom, ktorý im umožní bez obmedzení napadnúť rozhodnutie prijaté dozorným orgánom.

81. Niektorí z účastníkov konania na pojednávaní namietali, že ak by sa pripustila možnosť, aby užívatelia napadli rozhodnutia dozorného orgánu na správnom súde, vzhľadom na procesné pravidlá týkajúce sa odkladu účinnosti napadnutých aktov by to mohlo ochromiť výber letiskových poplatkov.

82. Táto námietka nemôže uspieť. Po prvé je úlohou vnútroštátneho zákonodarcu prijať v tomto, ako aj v iných odvetviach procesné pravidlá, ktoré zabránia celkovému ochromeniu výberu poplatkov. Po druhé, ako niektorí z účastníkov konania uznali na pojednávaní, dozorný orgán je podľa platných vnútroštátnych predpisov oprávnený v každom prípade uložiť povinnosť zaplatiť uvedené poplatky, aj keď boli jeho rozhodnutia napadnuté žalobou, ak si to vyžadujú dôvody verejného záujmu.

IV. Návrh

83. Na základe vyššie uvedených úvah navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré mu položil Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko), takto:

1. Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/12/ES z 11. marca 2009 o letiskových poplatkoch bráni tomu, aby sa riadiaci orgán letiska a užívatelia letiska mohli dohodnúť na letiskových poplatkoch, ktoré sa odlišujú od letiskových poplatkov schválených nezávislým dozorným orgánom.

2. Smernica 2009/12 bráni uplatňovaniu vnútroštátnych právnych predpisov, akými sú predmetné predpisy v prejednávanom spore, ktoré podľa prevládajúceho súdneho výkladu priznávajú občianskoprávnym súdom právomoc rozhodovať v konkrétnych prípadoch na základe kritérií spravodlivosti o žalobách užívateľov týkajúcich sa letiskových poplatkov, ktoré schválil nezávislý dozorný orgán, a zároveň znemožňujú užívateľom letiska priamo napadnúť rozhodnutia uvedeného orgánu.